



Markus Spiske/Unsplash

ES KOMMT DARAUFG AN, WER RECHT DURCHSETZT

Was wir beim Dieselskandal von den USA lernen können

Im September 2015 steht die Autoindustrie vor dem größten Skandal ihrer Geschichte. Autohersteller manipulieren die Abgasreinigung von Fahrzeugen, sodass diese im Zulassungsverfahren die geltenden Schadstoffgrenzwerte – in diesem Fall für Stickoxide (NOx) – einhalten, im realen Fahrbetrieb jedoch nicht. Auf der Straße wird die Wirksamkeit der Abgasreinigung mittels Software reduziert (nicht abgeschaltet, obwohl das Wort Abschaltvorrichtung das suggeriert). Das führt zu teilweise enorm hohen Schadstoffemissionen, die wesentlich dazu beitragen, dass vielerorts die geltenden Luftqualitätsgrenzwerte überschritten werden. Das ist keine Bagatelle. Jährlich aktualisiert die Europäische Umweltbehörde die Zahl der vorzeitigen Todesfälle in Deutschland aufgrund der hohen Stickstoffdioxidbelastung. Für 2016 lautet diese Zahl 11.900. Immer mehr Studien zeigen, dass Erkrankungen im Zuge der Covid-19-Pandemie dort schwerer verlaufen, wo die Luft schmutzig ist.

In Deutschland ist das Bundesverkehrsministerium (BMVI) bzw. das ihm unterstehende Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zuständig für die Zulassung neuer PKW-Typen. Das KBA ist auch für die Kontrolle der Einhaltung der relevanten, EU-weit geltenden Regulierungen verantwortlich. Für die Luftqualität hingegen sind das Bundesumweltministerium bzw. die Landesbehörden zuständig. Das bedeutet: Sind Emissionen aus Fahrzeugen dafür (mit)verantwortlich, dass Grenzwerte für die Belastung der Atemluft mit Schadstoffen überschritten werden, können die Umweltbehörden das zwar beklagen und müssen sich z. B. der EU gegenüber auch verantworten, haben aber keinen Einfluss darauf, die Hersteller entsprechend in die Pflicht zu nehmen. Das müsste der Verkehrsminister tun. Er tut es aber nicht.

Zuständigkeiten sind entscheidend

In den USA ist es die Umweltbehörde, die die Einhaltung von Bestimmungen für Fahrzeuge und Luftqualität überprüft. Es waren die Umweltbehörden in Washington und Kalifornien, die durch ihre Aktivitäten die Verwendung illegaler Abschaltvorrichtungen ans Licht gebracht und die Hersteller zur Verantwortung gezogen hatten. Vorangegangen waren Untersuchungen des unabhängigen International Council on Clean Transportation (ICCT). Dieses wollte eigentlich anhand eines VW-Modells zeigen, dass Dieselfahrzeuge durchaus die strengen Umweltauflagen in den USA im Realbetrieb einhalten können, wenn der Hersteller dies denn so will. Der Nachweis hat bei diesem Modell nicht geklappt, bei anderen aber schon.

US-amerikanische Umwelt- und Zulassungspolitik unterscheiden sich von der europäischen und damit der deutschen. Vereinfacht gesagt werden in den USA Standards definiert und Hersteller von Produkten versichern in einer entsprechenden Erklärung, dass sie die Anforderungen einhalten. Ob sie auch ehrlich sind, prüfen die Umweltbehörden (!) in Stichproben, ohne die konkreten Testmethoden preiszugeben. Wenn ihnen Ungereimtheiten auffallen, bestellen sie den Hersteller ein und verlangen eine Erklärung. Sollte diese unbefriedigend sein, werden Geldstrafen und die Verbesserung des Produktes angeordnet – im konkreten Fall die Nachrüstung der betroffenen Fahrzeuge mit wirksamer Abgasreinigung. Das Prozedere wird erst dann abgeschlossen, wenn das Produkt nachweislich die erforderlichen Eigenschaften einhält. Die Liste der in den letzten Jahren erappten und sanktionierten Hersteller ist lang und umfasst alle: amerikanische, asiatische, europäische.¹ Die Legende von der Verdrängung deutscher Autobauer vom amerikanischen Markt zum Schutz der dort ansässigen Hersteller war deshalb von Anfang genau das: eine Legende.

In Deutschland und Europa gilt: Dass der Hersteller die Regeln einhält, muss er in aufwändigen Zulassungsverfahren nachweisen. Bei einer PKW-Typzulassung sind etliche tausend Seiten Vorschriften zu beachten. Ob dabei bestehende Regulierungslücken ausgenutzt werden oder absichtlich manipuliert wird, soll die Marktüberwachung prüfen. Diese liegt in den Händen der Zulassungsbehörden (!). Die Erklärung, dass die vom Band laufenden PKW dem in der Typzulassung getesteten Modell entsprechen, stellt der Hersteller selbst aus. Auch in Deutschland wurden

die Behörden auf Unstimmigkeiten aufmerksam gemacht. Das Umweltbundesamt, welches je nach Haushaltslage Fahrzeuge im Realbetrieb testet und daraus sogenannte Emissionsfaktoren ableitet, bestätigte schon seit Jahren, dass Schadstoffemissionen geltende Grenzwerte überschreiten. Kritik kam hierzu bislang vor allem von der Deutschen Umwelthilfe (DUH), die bereits 2011 im BMVI auf auffällige Emissionswerte genau des Motors hingewiesen hatte, der dann vier Jahre später in den USA Dieselgate losgetreten hat. Die Werte waren technisch nur mit dem Vorhandensein einer illegalen Abschaltvorrichtung zu erklären, was auch klar benannt wurde. Während in den USA wenige Jahre später vergleichbare Hinweise zum Auslöser von Dieselgate wurden, passierte in Deutschland nichts. Nach Bekanntwerden des Skandals in den USA hat zwar auch das BMVI nachgemessen, dabei aber nur wenige Hersteller zum Rückruf der Fahrzeuge und zu einem für die Hersteller billigen Software-Update anstatt wirksamer Hardware-Nachrüstung verpflichtet. Viele besonders hoch emittierende Fahrzeuge blieben unbeanstandet. Das BMVI folgte der Argumentation der Hersteller, dass die Abschaltvorrichtungen zum Schutz des Motors unumgänglich sei, reale Emissionen hin oder her.

Machen Gerichte Politik?

In den USA waren es Behörden und Gerichte, die für Aufklärung und Sanktionierung gesorgt haben. Auch bei uns kann sich das Blatt noch wenden – mit Hilfe der Gerichte. Vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sind derzeit drei Verfahren anhängig, die sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die Argumentation der Hersteller, Abschaltvorrichtungen zum Schutz des Motors anzuwenden, diese tatsächlich legitimiert und ob dies auch im Falle von Software-Updates gilt. Eines davon hat die DUH angestrengt. Die Generalanwältin des EuGH hat in einem der Verfahren dem Motorschutz-Argument eine klare Absage erteilt.

Dies trifft zugleich den Kern: Während die amerikanischen Behörden darauf beharren, dass die Abgasgrenzwerte im Realbetrieb eingehalten werden, haken sich bei uns Hersteller und Behörden unter und verkünden, dass die Ergebnisse im Prüflabor das Maß aller Dinge sind. Und das, obwohl die Verbesserung der Luftqualität der Grund dafür ist und war, Abgasgrenzwerte einzuführen und über die Jahre zu verschärfen. Gemeint ist damit nicht die Luft im Prüflabor. Sollte das Gericht der Generalanwältin folgen, könnten für Millionen betroffener Fahrzeuge Hardware-Nachrüstung oder aber Stilllegung die Konsequenz sein, denn von Seiten der DUH liegen weitere entsprechende Verfahren vor Gericht. Das könnte nicht nur VerbraucherInnen endlich zu ihrem Recht verhelfen, sondern auch nachhaltig die Luftqualität in unseren Städten verbessern.

Transparenz versus Betriebsgeheimnis

In den USA sind Fahrzeugdaten auf den Webseiten der Hersteller einsehbar. Dazu zählen auch technische Daten, die man bei einem Abgastest im Labor oder auf der Straße kennen muss. So sind Messungen durch unabhängige Dritte möglich. Für deutsche Zulassungsbehörden gelten diese Daten als Geschäftsgeheimnis. Sie werden vom KBA geschützt wie Entenküken von ihren Eltern.

Während die US-amerikanischen Behörden und Gerichte den Herstellern Milliardenstrafen und Schadensersatzzahlungen aufgebremst haben, verzichten deutsche Behörden auf dieses Instrument, obwohl es ausdrücklich in den Rechtsgrundlagen vorgesehen ist. Das hat Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission beschert, neben dem Verfahren wegen anhaltender Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte. Die Strafzahlungen im Falle einer Verurteilung werden dann von den SteuerzahlerInnen beglichen, nicht von den Herstellern.

Die To-do-Liste

Abgaswerte müssen im Realbetrieb eingehalten werden, um Mensch und Umwelt zu schützen. Abschaltvorrichtungen, so sie denn verbaut werden, müssen im Rahmen der Zulassung benannt werden, damit die Behörden entscheiden können, ob sie erforderlich und alternativlos sind. Ansonsten ist die Typgenehmigung hinfällig. Die in Deutschland praktizierte Form der nachträglichen Sanktionierung mittels (teilweise freiwilligem) Rückruf und Software-Update ist weder rechtskonform noch wirksam, wie die DUH und andere mehrfach nachgewiesen haben. Denn auch die neue Software enthält Abschaltvorrichtungen, die für enorm hohe Abgaswerte sorgen. Zwar haben auch deutsche Gerichte das als rechtswidrig bestätigt, die Praxis des KBA ändert das bislang aber nicht. Illegale Manipulation muss sanktioniert werden.

Wir brauchen Transparenz, um unabhängige Messungen zu ermöglichen, deren Ergebnisse veröffentlicht werden. Verbraucherschutz muss durch eine staatliche Anlaufbehörde für Betroffene sowie durch einen umfassenden Rechtsschutz verbessert werden. Die Einhaltung umweltrelevanter Auflagen muss von Umweltbehörden überwacht werden, nicht von den Zulassungsbehörden.

Die Wochen während des Corona-Shutdowns haben gezeigt, dass vielerorts die Luft besser wird, wenn weniger Autos fahren. Ohne grundlegende Änderungen im Verständnis und der Umsetzung geltenden Rechts wird die Luft in unseren Städten bald wieder so dreckig sein wie zuvor.

 **Dorothee Saar**

Die Autorin ist Bereichsleiterin Verkehr & Luftreinhaltung bei der Deutschen Umwelthilfe.

- 1 Vgl. bspw. <https://www.ksta.de/ratgeber/auto/hyundai-und-kia-urteil-koennen-deutsche-gegen-zu-hohen-verbrauch-klagen--1518850> oder <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/abgasaffaere-klage-gegen-fiat-chrysler-wegen-diesel-manipulation-1.3511032>.



Florian Rieder/Unsplash

RUNDBRIEF

Forum Umwelt und Entwicklung

2/2020



AUTOKORREKTUR EINE SCHLÜSSELBRANCHE HAT SICH VERFAHREN

**DIE AUTOINDUSTRIE –
TOO BIG TO FAIL?**
Und was macht die
Gewerkschaft?

› Seite 8

GAME-CHANGER TESLA
Düstere Aussichten für die
deutschen Autobauer

› Seite 14

INS ABSEITS LOBBYIERT
Warum und wie sich die
Autoindustrie selbst schadet

› Seite 17

**NACHHALTIGE MOBILITÄT
IN STÄDTEN**
Hebel für die urbane Trans-
formation im Globalen Süden

› Seite 31

ISSN 1864-0982